



Brussels Studies

La revue scientifique électronique pour les recherches sur Bruxelles / Het elektronisch wetenschappelijk tijdschrift voor onderzoek over Brussel / The e-journal for academic research on Brussels
Collection générale | 2009

De richtschema's, en daarna?

De toekomst van de stedelijke ontwikkeling in Brussel in vragen

Les schémas directeurs, et après ? L'avenir du développement urbain à Bruxelles en question

The master plans: what comes next? Questions about the future of urban development in Brussels

Florence Delmotte, Michel Hubert et Francois Tulkens

Traducteur : Sarai de Graef



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/brussels/703>

DOI : 10.4000/brussels.703

ISSN : 2031-0293

Éditeur

Université Saint-Louis Bruxelles

Référence électronique

Florence Delmotte, Michel Hubert en Francois Tulkens, « De richtschema's, en daarna? », *Brussels Studies* [Online], Algemene collectie, nr 30, Online op 12 octobre 2009, geraadpleegd op 22 avril 2019.
URL : <http://journals.openedition.org/brussels/703> ; DOI : 10.4000/brussels.703



Licence CC BY

Florence Delmotte, Michel Hubert en François Tulkens¹

De richtschema's, en daarna? De toekomst van de stedelijke ontwikkeling in Brussel in vragen

Vertaling : Saraï De Graef

Uitgedacht binnen het kader van het Gewestelijk Ontwikkelingsplan (GewOP) van 2002, werd het richtschema voorgesteld als het bevoorrechte middel voor de ontwikkeling van de 'hefboomgebieden'. Het werd zo drager van een drievoudige belofte: betere coördinatie van de publieke actie, efficiënte publiek-private samenwerking (PPS) en echte, democratische participatie. Het werd voor de eerste keer in de praktijk gebracht tijdens de vorige gewestelijke legislatuur. De werkwijze wordt hier geëvalueerd op basis van een empirische studie van verschillende cases, waaronder het emblematische Rijksadministratief Centrum, en van een namiddag van uitwisseling en reflectie rond de resultaten van dit instrument.

Volgens de auteurs doen de administratieve complexiteit, de divergentie tussen de belangen van de publieke en van de private sector en de moeilijkheid om echte bewonersparticipatie in te richten, de efficiëntie van een middel dat geen enkele dwingende waarde heeft, geweld aan. Maar ze blijven niet bij deze vaststelling van (gedeeltelijke) mislukking. Ze pleiten helemaal niet voor het verlaten van het bestudeerde instrument, maar schetsen integendeel pistes die de verbetering ervan zouden moeten mogelijk maken. Als het middel 'richtschema' in de juiste richting gaat, roept het inderdaad op tot andere vooruitgang naar een beheer van de stedenbouw dat democratischer, efficiënter, respectvol voor het algemeen belang en drager van toekomst voor de stad is.

*Als doctor in de politieke wetenschappen (ULB) is **Florence Delmotte** FNRS (FWO)-onderzoekster aan de Facultés universitaires Saint-Louis (FUSL). Haar onderzoek gaat enerzijds over de theoretische aspecten van de veranderingen van de staat en anderzijds over de nieuwe wijzen van stedelijke publieke actie in Brussel. Zij publiceerde in het bijzonder 'Norbert Elias: la civilisation et l'Etat' bij Editions de l'Université de Bruxelles (2007).*

*Als doctor in de sociologie (UCL) is **Michel Hubert** professor aan de Facultés universitaires Saint-Louis (FUSL), waar hij het Institut de recherches interdisciplinaires sur Bruxelles (IRIB) voorzigt. Zijn huidige werk behandelt de praktijk en het beleid rond mobiliteit, woonwijken en stedelijke publieke actie. Hij publiceerde in het bijzonder 'Expo '58 en 'Koning Auto'. Welke toekomst voor de grote wegeninfrastructuur in Brussel?' (Brussels Studies, 2008, nr.22).*

***François Tulkens** is lector aan de Facultés universitaires Saint-Louis (FUSL) en advocaat bij NautaDutilh. Hij droeg recentelijk bij tot de synthesesnota voor de Staten Generaal van Brussel betiteld "De politieke en institutionele ontwikkeling van het Brussels Stadsgewest: bevindingen en perspectieven" (Brussels Studies, 2/2/2009, SGB 10)*

¹ De auteurs bedanken Jean-Louis Genard, Benoit Moritz, Olivier Paye en Christine Schaut voor hun oordeelkundige opmerkingen over deze tekst en/of hun bijdrage tot de reflectienamiddag waarop deze gebaseerd is.

Contact gegevens :

Florence Delmotte, delmotte@fusl.ac.be
François Tulkens, tulkens@fusl.ac.be

Michel Hubert (hoofdred.), 02/211 78 53 –
0485/41 67 64 – hubert@fusl.ac.be



Inleiding

Sinds haar ontstaan in 1989 slaagde het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (BHG) er nauwelijks in grote stadsontwikkelingsprojecten te laten slagen, hoewel dit ten zeerste verwacht werd. Denken we aan de emblematische site van Thurn en Taxis, waar het gaat om het verstedelijken en herinrichten van een terrein van tientallen hectaren, aan die van het Rijksadministratief Centrum, die de reffectatie van een uitgebreid kantorencomplex en de diversificatie van de functies op de site inhoudt, of aan die van de Europese Wijk, waarbij het om de harmonieuze ontwikkeling van een zone gaat die grotendeels heropgebouwd werd en als cruciaal voor de toekomst van de stad beschouwd wordt.

De laatste legislatuur heeft, onder impuls van minister-president Charles Picqué, nochtans toegelaten een nieuwe werkwijze van publieke actie op te starten, die op verschillende vlakken vernieuwend is: het 'richtschema'. Uitgedacht door het Gewestelijk ontwikkelingsplan van 2002 als een bevoorrecht middel tot de ontwikkeling van veertien 'hefboomgebieden' die aangeduid zijn in de tekst², heeft deze werkwijze tot doel om *voorafgaand aan* elk nieuw project de grote lijnen van de toekomstige (her)aanleg van deze gebieden en hun omgeving te definiëren in een perspectief dat geïntegreerd is op gewestelijk niveau en bepaald in overleg met alle betrokken actoren, of het nu om publieke actoren gaat (vooreerst het Gewest en de gemeenten), private actoren (de eigenaars van de plaatsen en, indien van toepassing, de vermeende investeerders) of burgers (de 'bewoners'). Met een richtingaangevende draagwijdte, maar vastgelegd door een regeringsbesluit, moeten deze richtlijnen of hoofdbeleidsvoorstellen vervolgens operationeel gemaakt worden met behulp van bestaande stedenbouwkundige middelen, in eerste instantie via het Bijzonder Bestemmingsplan (BBP), dat een verordenende draagwijdte heeft en op punt moet gesteld worden door de betrokken gemeenten.

² Deze veertien gebieden zijn Erasmus, Vorst, Zuid, Kanaal, Thurn en Taxis, Kruidtuin, Europa, Gulden Vlies, Heizel, Militair hospitaal, Schaarbeek-Vorming, RTBF-VRT, Delta en Weststation (zie kaart 2 van het Gewestelijk ontwikkelingsplan, Brussels Hoofdstedelijk Gewest, 2002).

Tot nu werden drie richtschema's – 'Kruidtuin', 'Thurn en Taxis' en 'Europese wijk' – goedgekeurd door de regering. Het project voor het Weststation staat op het punt goedgekeurd te worden en een gelijkaardige werkwijze werd de laatste maanden toegepast op drie bijkomende cases: Delta, Reyers-Diamant (RTBF-VRT) en Schaarbeek-Vorming. Voorts is er de studie die onlangs uitgevoerd werd voor de site van het station Josaphat, die geen formeel richtschema opgeleverd heeft, maar ondernomen werd aan de hand van een gelijkende methodologie.

Het richtschema 'Kruidtuin', dat het Rijksadministratief Centrum (RAC) en directe omgeving betreft en opgestart werd in 2005, is het eerste richtschema waarbij de specifieke procedure voor uitwerking officieel gelanceerd werd begin 2006, het eerste dat goedgekeurd werd door de regering aan het einde van datzelfde jaar en het eerste dat vertaald werd in een regeringsbesluit in 2007. Een interdisciplinaire en interuniversitaire onderzoeksgroep, die verenigd werd op initiatief van het Institut de recherches interdisciplinaires sur Bruxelles (IRIB) van de Facultés universitaires Saint-Louis (FUSL) en 'Groep Levier'³ gedoopt werd, heeft meteen het potentiële belang van deze nieuwe werkwijze voor Brussel opgemerkt en besloten om de uitwerking van dit eerste richtschema van nabij op te volgen, meerbepaald vanuit het oogpunt van overleg en participatie. De onderzoeksgroep heeft zich eveneens gewijd aan de studie van andere kort nadien gelanceerde richtschema's van de eerste generatie, betreffende de gebieden Thurn en Taxis, Europa en Weststation. Dat gebeurde in samenwerking met de Brusselse Raad voor het Leefmilieu (BRAL) en Inter-Environnement Bruxelles (IEB), verenigingen die door het Gewest aangesteld zijn om de bewonersparticipatie bij deze processen te organiseren. Het voorliggende artikel wil een synthese brengen van de belangrijkste lessen die uit het onderzoek van de 'Groep Levier'⁴ en uit de namiddag van uitwisseling en reflectie, die hierrond georganiseerd werd,⁵ getrokken kunnen worden. Dit artikel zal afgesloten worden met vaststellingen en voorstellen die in het licht van het recente Regeringsakkoord 2009-2014 moeten bekeken worden.

De doelstelling is niet de projecten, die uitgedacht werden via de werkwijze van het richtschema, wat betreft hun inhoud te onderzoeken. Publieke vergaderingen zijn of werden voor dit doel georganiseerd en het AURA heeft er zijn twee laatste 'Ecoles urbaines' in 2008 en 2009 aan gewijd⁶. Het gaat hier ook niet om het arbitrair vastleggen van prioriteiten, wat elk richtschema impliceert gezien de enorme financiële middelen die toegekend worden aan hun toepassing te bespreken. Het zal veeleer gaan om de veranderingen veroorzaakt door het gebruik van deze nieuwe werkwijze op de procedures van stedelijk beleid en ruimtelijke ordening in Brussel.

³ <http://www.fusl.ac.be/gl>

⁴ Deze studie werd gepubliceerd onder de titel *La Cité administrative de l'Etat : schémas directeurs et action publique à Bruxelles*, Delmotte F., Hubert M. (red.), *Les Cahiers de La Cambre Architecture* 8, Brussel, La Lettre volée/La Cambre, 2009.

⁵ Deze namiddag werd bijgewoond door 150 personen vond plaats in de FUSL op 4 mei 2009. Het was een gezamenlijke organisatie van het IRIB, La Cambre-Architecture et het centrum Cosmopolis van de VUB (zie infra voor de voorstelling van de sprekers).

⁶ Zie *Cinq chantiers pour Bruxelles. Actes de la 39^{ème} École urbaine de l'ARAU*, Brussel, Atelier de recherche et d'action urbaines, 2009.

De Brusselse richtschema's: een eerste gematigde maar leerrijke balans

Een drievoudige noodzaak, een drievoudige belofte

In het Gewestelijk ontwikkelingsplan van 2002 en in andere teksten en discours⁷ die voorafgingen aan of vanaf 2005 de lancering van de eerste richtschema's⁸ vergezelden, wordt deze nieuwe manier om een groot stedelijk project in Brussel uit te denken meermaals gerechtvaardigd door een driedubbele noodzaak waarop deze procedurele techniek een antwoord wil bieden.

Een betere coördinatie van de publieke actie

Ten eerste wil de werkwijze doeltreffend bijdragen tot een betere coördinatie van de publieke actie en haar middelen, dat wil zeggen tot een betere coördinatie tussen de publieke actoren op verschillende machtsniveaus en tussen de planningstechnieken en -procedures die daartoe behoren. We weten meerbepaald dat in de institutionele en politieke context die hen eigen is – onder andere omwille van historische redenen –, de 19 gemeenten en het Brussels Gewest bevoegdheden delen op verschillende punten van ruimtelijke ordening en daarbij doodeenvoudig in concurrentie zijn of dat de concurrentie verstrekt wordt door verschillende politieke meerderheden.

Efficiënte publiek-private samenwerking

Parallel daarmee zou het richtschema de constructie van uitgebreide 'ontwikkelingscoalities', die momenteel in gruwelijke mate ontbreken in Brussel, moeten bevorderen. Het richtschema zou het opbouwen van publiek-private samenwerking (PPS) moeten toelaten, dat gebaseerd is op wederzijds vertrouwen en wederzijdse verplichtingen, ondanks het feit dat zoveel gelijksoortige ervaringen, vroeger en recentelijk (zoals in de Zuidwijk), resulteerden in financiële, stedenbouwkundige en menselijke fiasco's. De noodzaak om deze PPS succesvol te maken is er des te meer omdat de overheid in bepaalde gevallen het grondbeheer over grote gewestelijke gebieden gedeeltelijk of geheel verloren is, zoals bij Thurn en Taxis.

Een versterkte, democratische participatie

Ten slotte wordt het richtschema verbonden met de doelstelling van een grotere betrokkenheid van burgers, 'eenvoudige bewoners', of nog 'alle Brusselaars' bij het definiëren van het gewestelijke 'stadsproject', bij het uitdenken van verschillende types van stedelijke projecten die daaruit voortvloeien en bij het in de praktijk brengen van concrete procedures die deze projecten omkaderen. Na de ervaring van de

⁷ Zie bijvoorbeeld de 'Algemene beleidsverklaring' van de regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 20 juli 2004 en de gezamenlijke persconferentie van de minister-president en de schepenen van Stedenbouw van Brussel-Stad, Henri Simons, op 27 juni 2005, enkele dagen na de lancering van beperkte aanbestedingen voor de uitwerking van de richtschema's 'Thurn en Taxis' en 'Kruidtuin'.

⁸ Wat betreft de definitie van de hefboomgebieden en meerbepaald hun band met de Gebieden van Gewestelijk Belang (GGB) die vastgelegd werden in het Gewestelijk Bestemmingsplan (GBP), verwijzen we naar de bijdrage van Olivier Paye, "Le schéma directeur, un nouvel instrument régional d'action publique. Des principes généraux à leur première mise en œuvre", in Delmotte F., Hubert M. (red.), op. cit., p. 56-101. Idem wat betreft de voornaamste kenmerken van het richtschema als generische werkwijze en hun interpretatie en vertaling voor de case 'Kruidtuin'.

wijkcontracten⁹, die vaak positief beoordeeld zijn, zou men participatie op grotere schaal moeten instellen, altijd voorafgaand aan de fase van projectdefinitie. Het gaat er wat participatie betreft om vooral niet “de fouten uit het verleden te herhalen”¹⁰, zoals Charles Picqué het zei verwijzend naar de stedelijke strijd. Waarvan akte? Dat is de vraag die men zich vandaag moet stellen.

De verdiensten van het richtschema-beleid (of hoe men het kind niet met het bad-water mag weggooien)

Als volkomen nieuwe werkwijze, gegrond op een ondersteunende diagnose van de uitdagingen, was het richtschema, zoals men kan zien, drager van een driedubbele belofte van meer coördinatie, meer samenwerking en meer democratie. Deze belofte moest dankzij de flexibiliteit van de werkwijze en vooral dankzij haar overlegkarakter ingelost worden. Vier jaar na de inleiding van de werkwijze voor het gebied Kruidtuin (of RAC) en voor Thurn en Taxis is de balans van deze eerste richtschema's op zijn minst gematigd, zowel wat betreft beter *multi-level governance* 'gewest-gemeenten', als wat betreft efficiënte PPS, als wat betreft verdieping van de participatieve democratie. Volgens bepaalde verenigingen, of ze nu wel (IEB) of niet (ARAU) deelgenomen hebben aan het proces, heeft het in de praktijk brengen van de nieuwe werkwijze ronduit teleurgesteld¹¹. Dit lijkt eveneens het gevoel van de promotoren en de bewoners, die ongelovig of sceptisch zijn wat betreft de wil van de overheden om hun bezorgdheden oprecht in rekening te brengen. Nochtans hebben de richtschema's, naast het feit dat de vier, die door de Groep Levier geanalyseerd werden, gefinaliseerd en goedgekeurd werden door de gewestelijke autoriteiten of op het punt staan dat te worden, ook een niet te ontkennen vooruitgang op vlak van het uitdenken van het stedelijk project geboekt.

Het stedelijk project: een nieuwkomer in Brussel

Vooreerst en voor alles – en hierbij gaat het om een kapitale vooruitgang in het recente verleden van ruimtelijke ordening in het BHG – praat men weer over het stedelijk project in Brussel! Het gaat met andere woorden niet meer alleen over vierkante meters, maten, vergunningen, zoals dat enkele jaren geleden het geval was, maar ook over te diversifiëren functies, densiteit, mobiliteit, esthetische keuzes en daarenboven over de geïntegreerde ontwikkeling van een echte visie op de stad, op middellange en lange termijn en op ten minste gewestelijk niveau, rekening houdend met wat elders gebeurt en lessen trekkend uit eerdere ervaringen. Deze verandering van optiek wordt meer en meer gedeeld door de politieke en institutionele sfeer en leidt ertoe nieuwe bevoegdheden hieromtrent te ontwikkelen. Het stedelijk project – en niet langer alleen haar afwezigheid – zorgt ook voor debat in de publieke ruimte.

⁹ Zie over dit onderwerp Berger M., *Bruxelles à l'épreuve de la participation. Les contrats de quartier en exercices* (foto's door Pauline Beugnies), Bruxelles, Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale, Administration de l'Aménagement du Territoire et du Logement, Direction Rénovation urbaine, 2009.

¹⁰ Persconferentie van Charles Picqué, 17 oktober 2006. Zie ook wat dit onderwerp betreft het voorgaande artikel in *Brussels Studies* : Martens A. (2009), *Dix ans d'expropriations et d'expulsions au Quartier Nord à Bruxelles (1965-1975) : quels héritages aujourd'hui ?*, n°29.

¹¹ Zie bijvoorbeeld de persconferenties van het ARAU van 18 oktober en 20 december 2006 over het richtschema 'Kruidtuin', opgenomen in *Cinq chantiers pour Bruxelles. Actes de la 39^{ème} École urbaine de l'ARAU*, op. cit..

Deze 'vooruitgang' is weliswaar niet in de eerste plaats het product van de nieuwe werkwijze op zich: het is vooral de vrucht van intense mobilisatie sinds het keerpunt van de jaren 2000 onder invloed van verscheidene nieuwe stedelijke actoren, in het bijzonder de wereld van de jonge architecten-stedenbouwkundigen¹². Dat gezegd zijnde, moet het het richtschema-beleid – en daarvoor de gewestelijke administratie die dat geformaliseerd heeft – gegeven worden dat deze evolutie werd erkend en getracht werd die te vertalen naar het concrete.

De consensus binnen de publieke overheden: een andere nieuwigheid

Daarnaast – en opnieuw ongezien – hebben de richtschema's in de vier bestudeerde cases de gewestelijke en gemeentelijke overheden toegelaten zich akkoord te stellen over de grote lijnen van de ontwikkeling of de reffectatie van gebieden of sites, zoals Thurn en Taxis, die tot dan toe onderwerp waren van wrange en lange polemieken. Het gaat hierbij zeker en vast om een verdienste eigen aan de overleg-procedure. Overleg kan voorts bevorderd en verstrekt worden door een gunstige politieke en relationele context. Dat zal meerbepaald het geval zijn wanneer de politieke meerderheden dezelfde zijn op gewestelijk niveau en dat van de gemeente in kwestie, of wanneer de betrokken actoren van de verschillende niveaus elkaar kennen, appreciëren en zelfs reeds gewoon zijn samen te werken.

Met de private partner: een eerste aanzet tot dialoog en een gemeenschappelijke taal

De richtschema's hebben publieke en private – eigenaars, promotoren, potentiële investeerders en andere 'ontwikkelaars' – actoren verplicht regelmatig te vergaderen. Op die manier kunnen de richtschema's er mogelijks toe bijgedragen hebben dat een gemeenschappelijke taal en een gedeelde cultuur voor het stedelijk project in Brussel opgebouwd werd. Ze maken het ten minste mogelijk met precisie aan te duiden wat kennelijk nog een obstakel is voor een dergelijke onderneming, die noodzakelijkerwijs lang duurt. Het eens worden over het feit dat er meningsverschillen zijn, zou één van de eerste doelstellingen van het richtschema kunnen zijn.

Het leren participeren

Ten slotte is ook voor elk van de onderzochte richtschema's bewonersparticipatie op touw gezet, voornamelijk onder de vorm van informatievergaderingen of workshops¹³. Deze missie werd door de publieke overheden gedelegeerd aan BRAL (voor het RAC en Thurn en Taxis) en IEB (voor het Weststation en de Europese wijk) in overleg met de weerhouden studiebureaus. Deze laatste hebben soms moeten leren te 'communiceren' over betrekkelijk abstracte projecten en vooral om beslissingen over de oriëntaties van het project, unaniem genomen met de politiek, *in real time* te rechtvaardigen. Ook hier zou het onjuist zijn deze vernieuwing enkel toe te kennen aan de werkwijze van het richtschema. Voorbereid door de lange geschie-

¹² Zie over dit onderwerp Hubert M., "Un passé bien présent. Le site de la Cité administrative de l'État, condensé de l'urbanisme bruxellois", in Delmotte F., Hubert M., (red.), op. cit., p. 39 sq. De premisses van dit keerpunt gaan terug tot 1995 en tot de bezetting van het Hôtel Central tegenover de Beurs.

¹³ Over de participatie bij de case 'Kruidentuin' in 2006, zie Delmotte F., Damay L., Schaut C., Huynen P., "L'histoire du projet au fil des débats publics", in Delmotte F., Hubert M. (red.), op. cit., p. 122-160.

denis van stedelijke strijd in Brussel, moet deze vooruitgang uiteraard verbonden worden met het werk van bewustmaking dat doorheen de jaren door het verenigingsleven is ondernomen, versterkt in haar actie door de nieuwe verdedigers in de wereld van de architectuur van een meer 'participatieve' stedenbouw. Toch is het ook nodig geweest dat bepaalde politieke actoren deze eisen en voorstellen hoorden en besloten gebruik te maken van het in de praktijk brengen van een nieuwe werkwijze om recht te doen aan deze eisen en voorstellen, een primeur wat betreft projecten van die grootte.

Een drievoudige teleurstelling?

Waarom dan praten over niet nageleefde beloften van deze generische werkwijze en zijn principes, of ten minste van de richtschema's van de eerste generatie? Misschien, simpelweg, omdat er teveel verwacht werd (inclusief door onderzoekers) van dit middel met louter richtingaangevende en zonder verordenende draagwijdte, dat niet de bedoeling heeft bestaande procedures te vervangen en dat pas haar eerste stappen zet. Toch moet men op basis van deze eerste ervaringen op zijn minst van een gematigde balans spreken. Laat ons kort stilstaan bij het feit dat de procedure van de uitwerking van de projecten veel langer is geweest dan voorzien in drie van de vier onderzochte cases, omwille van voortdurende onenigheid tussen publieke en private actoren, zoals bij Thurn en Taxis (waar de procedure twee jaar geduurd heeft), of omwille van de realisatie, die laat aan het studiebureau werd overgelaten, en van langdurige technische haalbaarheidsstudies, zoals bij het Weststation (waar de finalisering en de goedkeuring van het project sinds januari 2008 als op handen zijnd aangekondigd wordt). In het geval van het RAC is er slechts zes maanden langer dat wat oorspronkelijk voorzien was, gewerkt, maar dat ging ten koste van een ietwat ingekorte procedure, meer bepaald op vlak van de participatieve dimensie. Men zou hierbij van een kinderziekte kunnen spreken. Wat merken we nu meer concreet op op basis van ons vonnis?

Gewest/gemeenten: te lange en ontkoppelde procedures

Na goedkeuring door de regering vastlegging in een regeringsbesluit, lijken op gemeentelijk niveau de richtschema's steeds zeer laat vertaald te worden in nieuwe Bijzondere Bestemmingsplannen (BBP). Deze plannen zouden het verplichtende, inroepbare en dus echt operationele karakter van de oriëntaties die in de richtschema's gedefinieerd zijn, moeten garanderen. Blijkt echter dat, van effectenstudies tot overlegcommissies, niet alleen het vervaardigen van de BBP's meerdere jaren in beslag neigt te nemen, maar dat ook de acties van het gewest en die van de gemeente ontkoppeld zijn, zoals dat ook in het verleden het geval was.

Publiek/privaat: resoluut uiteenlopende belangen en een dovemansgesprek

In tussentijd verhindert niets ongeduldige promotoren (al is het misschien een morele verbintenis) om bij de gemeenten in kwestie, met name de Stad Brussel voor zowel het RAC als Thurn en Taxis, vergunningen aan te vragen die wat betreft bepaalde aspecten (functionele bestemmingen, voorbehouden oppervlakte aan kantoorruimte) de oriëntaties van het richtschema niet respecteren¹⁴. Reagerend op de traagheid – om niet te zeggen inefficiëntie – van de procedures van publieke actie, dragen de promotoren er zo toe bij het proces van opbouwen van vertrouwen tussen ‘partners’, dat op zich al kwetsbaar is, te ondermijnen.

De bewoners: afwezig of niet-gehoorde deelnemers

Ten slotte merken we op dat de participatie van bewoners, zowel *a priori* aangekondigd als *a posteriori* bejubeld, klaarblijkelijk ook niet de verwachte resultaten behaald heeft, ongetwijfeld door een duidelijke begrenzing van haar doelstellingen, modaliteiten en grenzen. Wat Thurn en Taxis betreft, heeft het ‘manifest’ *T&T: TouT publiek* wel degelijk een rol gespeeld, hoewel het op improvisatie-wijze was. Dat werd mogelijk gemaakt door afwijkingen van de oorspronkelijke procedure en het steeds weer uitstellen¹⁵. Wat de projecten rond het RAC en het Weststation betreft, moet men goed zoeken om sporen te vinden van eisen die eigen zijn aan burgers, zowel op vlak van inhoudelijke voorstellen als op vlak van transparantie van procedures. De ervaring laat bijgevolg niet na het vermoeden te versterken dat het om een gemediatiseerde operatie ging met als enig doel de legitimatie van projecten die eigenlijk al vaststonden, in elk geval elders en door anderen beslist waren. Het risico is dan dat twijfel gezaaid wordt omtrent de mogelijkheid zelf van het betrekken van Brusselaars bij de reflectie over grote stedelijke projecten. Meer pragmatisch gaat het ook om het graven van een kloof tussen politiek en burgers, terwijl een eerste motivatie van de bestudeerde werkwijze net was die kloof op te vullen.

Drie vragen beantwoorden... om de fouten van het verleden niet te herhalen

Om de redenen die we zonet aanhaalden, lijkt het niet overdreven pessimistisch te praten over ‘halve mislukkingen’ (of zo men wilt ‘halve successen’). De eerste richtschema’s hebben – doorheen hun teleurstellende ambities inbegrepen – toch de verdienste te herinneren aan het belang van het *au sérieux* nemen van de eisen van ten eerste politieke verantwoordelijkheid, ten tweede overleg en ten slotte democratie. Om verder te gaan, hebben we in de volgende lijnen de reflectienamiddag van 4 mei 2009 die hoger vernoemd werd, samengevat. Tijdens deze namiddag werden de analyses van de ‘Groep Levier’ verzameld rond de drie volgende vragen, voorge-

¹⁴ Zie over dit onderwerp Damay L., Delmotte F., “Une expérience bruxelloise entre gouvernance et participation”, in Delmotte F., Hubert M. (red.), op. cit. p. 176-178 (“Principes die niet zwaar doorwegen”).

¹⁵ Zie Descheemaeker A., “Tour et Taxis ou les ambivalences de l’urbanisme participatif à Bruxelles”, in *ibid.*, p. 240-255.



legd aan politieke genodigden¹⁶ en aan sprekers¹⁷, actoren op vlak van stedenbouw in Brussel.

Een gewest, 19 gemeenten: hoe kan het stedelijk bestuur wat betreft grote projecten in Brussel verbeterd worden?

De creatie en implementatie van de 'richtschema'-techniek getuigen duidelijk van het ontstaan van reflectie op gewestelijke vlak over de wording van de hefboomgebieden. Het is echter niet zo dat de toekomst van elk van deze gebieden geregeld is, noch dat de modaliteiten van de nochtans noodzakelijke coördinatie van de verschillende richtschema's duidelijk afgetekend zijn binnen een gedeelde visie op gewestelijke ontwikkeling. De richtschema's zouden daarenboven op meer of minder expliciete wijze een vooruitgang moeten betekenen op niveau van de echt gewestelijke prerogatieven op vlak van ruimtelijke ordening, maar we hebben gezien dat de verdeling van de taken – of het overgeven van het estafettestokje – tussen de gewestelijke en gemeentelijke machtsniveaus altijd een bepaald aantal problemen stelt. Erger: men krijgt de indruk dat het richtschema enkel een extra stap toevoegt aan een procedure die op zich al (te) lang en riskant is en die er niet voor gezorgd heeft dat grote stedelijke projecten in het BHG afgewerkt raakten. Wat moet men dan doen om een bepaalde efficiëntie te bereiken?

Het verduidelijken van ieders rol en van de functie van elke techniek in minder lange en vooral beter afgebakende procedures

Het lijkt belangrijk te beginnen met het verduidelijken van de rol van elke publieke actor die betrokken is bij de verschillende stappen van de uitwerking, van de vertaling en van de toepassing van een richtschema, met name: de gewestelijke regering, de administratie bevoegd voor planning (het Bestuur Ruimtelijke Ordening en Huisvesting), het nieuwe Agentschap voor Territoriale Ontwikkeling, de toekomstige 'Bouwmeester' en zijn team, en *last but not least* de gemeenten. Daarnaast moet men zich ook afvragen of het al dan niet wenselijk is om de 'richtschema'-procedure

¹⁶ Christian Ceux, CdH-schepen van Stedenbouw van Brussel-stad, Cécile Jodogne, waarnemend MR-burgemeester en schepen van Stedenbouw van Schaarbeek, Yaron Peszkat, fractieleider voor het Parlement van het Brussels Gewest voor Ecolo en Pascal Smet, Sp.a-minister van Mobiliteit en Openbare werken. Françoise Dupuis, PS-staatssecretaris van Huisvesting en Stedenbouw werd uitgenodigd, maar kon uiteindelijk niet aanwezig zijn.

¹⁷ De sprekers voor de eerste sessie, gewijd aan 'governance' waren: Bruno Clerbaux, architect en stedenbouwkundige, bestuurder van de ACP Group en verantwoordelijk voor de richtschema's 'Weststation' en 'Europese wijk', Luc Maufroy, directeur van het Agentschap voor Territoriale Ontwikkeling (ATO), dat onlangs werd opgericht, en Cédric Van Meerbeeck, medewerker van het Bestuur Ruimtelijke Ordening en Huisvesting. Voor de tweede sessie, over de PPS, hebben Michel de Bièvre, CEO van S.A. Project T&T (Thurn en Taxis), Nicolas Joschko, algemeen directeur van de Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappij voor het BHG (GOMB) en Benoit Moritz van het architectenbureau MSA, in samenwerking met Ateliers Lion verantwoordelijk voor de richtschema's 'Kruidentuin' en 'Thurn en Taxis', maar eveneens lesgever en onderzoeker aan La Cambre Architecture, deze taak op zich genomen. Ten slotte hebben Vincent Degrune, projectleider voor de gemeente Sint-Jans-Molenbeek, meerbepaald verantwoordelijk voor het wijkcontract Schelde-Maas (Maritiem), Isabelle Pauthier, directrice van het ARAU, Mathieu Sonck, secretaris-generaal van IEB, en Steyn Van Assche, speciaal afgevaardigde van BRAL die net als An Descheemaeker had deelgenomen aan de werken van de Groep Levier, het debat rond participatie geleid.

een juridisch bindende waarde toe te kennen, die zou toelaten de latere fasen te vereenvoudigen of zelfs over te slaan.

Moet men met andere woorden de BBP's schrappen en naar de vergeethoek sturen van een stedenbouw die weliswaar stabiele en nauwkeurige regels opstelt (wat betreft functies, densiteit en hoogten), maar niet voldoende plaats zou laten voor creativiteit of zelfs een obstakel zou vormen voor de realisatie van projecten door de lange duur en de striktheid van de procedures? Welke plaats zou men moeten laten aan de gemeenten? Zou alleen het Gewest zeggenschap moeten houden doorheen heel de procedure van de uitwerking van een project van gewestelijke omvang? Zou dat een manier zijn – de enige mogelijke? – om de kwaliteit van de stappen (richtschema, regeringsbesluit, BBP) te bewaren, maar ze tegelijkertijd te integreren in één en hetzelfde mechanisme? En als men dat zou doen, hoe kan men dan het openbaar onderzoek, dat de belangrijkste verworvenheid van de stedelijke Brusselse democratie is, niet in gevaar brengen? En is een dergelijke oplossing politiek aanvaardbaar en realistisch, gezien de institutionele en historische context van Brussel?

Als men een beetje afstand neemt, zorgen volgens sommige deelnemers aan het debat de oppervlakte en de bevolking van het BHG ervoor dat men het in de eerste plaats moet beschouwen als een *stad*, waarbij de beslissingen genomen moeten worden op het niveau van één enkele entiteit en niet van negentien. Men lijkt integendeel onderscheid te moeten maken volgens bevoegdheidsdomeinen. Terwijl het bijvoorbeeld nauwelijks nog onduidelijk is dat alles wat te maken heeft met mobiliteit moet vallen onder de bevoegdheden van het Gewest, lijken de gemeenten een belangrijke actor te blijven van de stedelijke ontwikkeling, zowel vanuit het oogpunt van democratische legitimiteit als van terreinkennis. Men zou wel in vraag kunnen stellen of het nodig is een BBP te willen voor *alle* gevallen.

Een piloot aanduiden en een prioriteitenrangschikking vastleggen: de taak van de politiek!

Men zou ook de opkomende stemmen moeten horen – met name van de kant van de promotoren –, die dringend vragen om de inkorting/de versnelling van de procedures en de benoeming van een 'piloot van het vliegtuig': een duidelijke en nauwkeurige identificatie van de publieke beslissingnemers en dus van de tussenpersonen voor elk project en op vlak van de coördinatie van projecten. In dat opzicht zal een belangrijke uitdaging van de volgende legislatuur ongetwijfeld zijn de logica van het 'verstrooien', die oplegt 'een beetje, een beetje overal' te ontwikkelen, te verlaten. Zich concentreren op bepaalde sites lijkt de enige politiek en financieel geloofwaardige weg (zie *infra*). Men moet echter erkennen: het is niet alleen de verdeling Gewest/gemeenten dat een obstakel vormt voor beter beheer, het is ook de veelheid aan publieke en parapublieke actoren op het gewestelijke niveau zelf.

Men begrijpt de omvang van de hoop die vandaag op het zeer jonge ATO (en morgen op de persoon van 'Bouwmeester') gevestigd is. Veelvuldige vragen blijven echter onbeantwoord. Wat zal de beslissingskracht van deze instanties zijn? Over welke autonomie en onafhankelijkheid zullen ze beschikken ten aanzien van de gewestelijke overheid? Welke zullen hun materiële en menselijke middelen zijn om de verschillende toegewezen taken van expertise en coördinatie op te nemen?

Publiek/private samenwerking: probleem of oplossing?

Het betrekken van eigenaars of potentiële investeerders in de uitwerking van een richtschema wordt dikwijls beschouwd als een blijk van het slagen van ontwikkelingsprojecten van grote omvang. In bepaalde zin is die samenwerking anderzijds onvermijdelijk aangezien in een meerderheid van gevallen de publieke overheden het beheer over de grond verloren hebben in de gehele of een deel van het gebied in kwestie en/of geenszins in staat zijn de geplande werken alleen te financieren.

Het openbaar belang bevorderen: de zenuw van de strijd

Als reactie op deze situatie staan twee visies tegenover elkaar. Voor de enen zou het Gewest een bepaald beheer over de grote grondreserves moeten herwinnen als eigendom. Het is dan belangrijk te weten of men bijvoorbeeld met dit doel voor ogen de Maatschappij voor de Verwerving van Vastgoed (MvV) moet versterken of bepaalde akkoorden met de federale staat opnieuw moet onderhandelen (meer bepaald om meerdere spoorwegterreinen, die het hart van verschillende hefboomgebieden vormen, terug in handen te krijgen). Voor de anderen moet het doel van het grondbeheer niet nagestreefd worden aan de hand van een opnieuw toe-eigenen van de ruimten in kwestie, maar via de biais van herzieningen van reglementen en voorschriften; het zou daarbij om een planningslogica gaan, of om planning 'op oude wijze', die de vooruitgang van het model van proactieve stedenbouw, aangevoerd doorheen het beleid van de richtschema's, niet zou mogen bedreigen.

Hoe het ook zij, in de meerderheid van de concrete gevallen is het moeilijk om de private actoren zo ver te krijgen dat ze een programma gaan aanhangen dat een bepaald openbaar belang verdedigt (door bijvoorbeeld de creatie van groene ruimten, gemeenschappelijke voorzieningen of sociale huisvesting). Het openbaar belang zou bij hen kunnen overkomen als verafstaand van hun eigen belang. Hoe kan men er zich in een dergelijke context van verzekeren dat de engagementen die worden aangegaan, nageleefd zullen worden?

Natuurlijk leveren de publieke overheden *in fine* de vergunningen; in die zin hebben zij het laatste woord. Het zou dus niet nodig lijken de reeds schaarse middelen te 'verspillen' aan de aankoop of herkoop van terreinen en gebouwen, wanneer zoveel investeringen op andere domeinen in Brussel zich opdringen. In feite is de afhankelijkheid ten aanzien van de privé-sector echter stijgende en mist men structuren, zoals de Sociétés d'économie mixte (SEM – gemengde ondernemingen) in Frankrijk, die het nastreven van het openbaar belang kunnen waarborgen. Het gaat er hem de publieke overheden inderdaad om niet alleen het laatste woord te hebben, maar ook – en misschien vooral – *het eerste*, omtrent de oriëntatie van de projecten.

Publiek/privé: zonder naïviteit de antagonistische logica verlaten

Vervolgens moet onderstreept worden dat de 'afhankelijkheid' van publiek en privé geen geldkwestie is, dat het geen eenrichtingsverkeer is en dat men het ook niet enkel kan bevatten in negatieve termen. Het is ten eerste ook een kwestie van expertise, zoals de geslaagde ervaring van de GOMB op vlak van huisvesting bewijst. Vervolgens is de kwaliteit van de groene ruimten of gemeenschappelijke voorzieningen – gewoonlijk geplaatst in de categorie van 'openbaar belang' – ook een belangrijk element ten dienste van private belangen, waardoor de noodzaak van een alliantie tussen de partners versterkt wordt.

Toch moet men, zonder hypocrisie en gebaseerd op de concrete voorbeelden die de richtschema's aanreiken (meerbepaald in Thurn en Taxis) de weigering van de private partners op de kar van projecten van gemengde onderneming (Sociétés d'économie mixte) of andere vormen van PPS te springen, ernstig bestuderen. Het is waar dat de dubbele spraak, een bepaalde ambiguïteit op zijn minst, de zaken niet vergemakkelijkt: voor eenzelfde werkwijze of zelfs eenzelfde project verdedigen de publieke actoren nu eens de regel van de heerschappij van de publieke actor (via de voorwaarde van vergunningen) en dan weer de idee dat het project moet ontspringen uit de discussie met de private partners. Die private partners kunnen op basis daarvan niet anders dan op hun hoede zijn. Nogmaals, de sleutelwoorden zouden kunnen zijn: *klaarheid over de spelregels* en het aanduiden van ieders rol. Maar meer dan dat moet er aan beide kanten een *wederkerig belang* zijn om voor de formule van PPS te gaan. Men zou zich echter moeten durven afvragen of het huidige systeem niet ten goede komt aan... iedereen, aangezien niemand akkoord lijkt te zijn concessies te doen wat betreft zijn prerogatieven.

Bewonersparticipatie: met wie, hoe en om wat te doen?

Klaarheid over de spelregels, duidelijkheid over ieders rol en begrip wat betreft het belang van éénieder: wat net gezegd werd over PPS (in brede zin) kan ook toegepast worden op participatie.

Participatie is geen accessoire en moet aangepast zijn aan het project

Zeer vaak lijkt de 'participatie van bewoners' stiefmoederlijk behandeld te worden binnen de procedures doorlopen bij grote stedelijke projecten: men praat er veel over, maar men doet er weinig mee. Nochtans is de verdieping van het democratische karakter van de procedures – zelfs als het geen fundamenteel principe van de richtschema's is – een centrale ambitie van de promotoren. Op dit vlak is een relatieve mislukking alles behalve ongevaarlijk in het licht van de opgewekte verwachtingen. Dat zaait immers ook twijfel over andere innovaties op vlak van stedelijke ontwikkeling, meer in het bijzonder de 'internationalisering' van Brussel. Ten slotte is gefaalde participatie schadelijk in de mate dat het onbegrip verstrekt of zelfs de ene en de andere kan motiveren hun posities te radicaliseren.

Het is dus belangrijk zich niet te vergissen qua ambitie en op drie cruciale vragen te antwoorden *vóór* het in de praktijk brengen van de werkwijze, wat geenszins latere aanpassingen, noch aangepaste antwoorden volgens de schaal en de aard van projecten, uitsluit. Kort gezegd gaat het er om een precies programma te definiëren, dat de *uitdagingen* aanduidt, de *regels* vastlegt en de *deelnemers* identificeert.

Een drievoudige voorwaarde: doelen en grenzen aanduiden, actoren identificeren, een procedure definiëren

Eerst en voor alles moet een eenvoudige vraag beantwoord worden, die te vaak genegeerd wordt onder het voorwendsel van zich niet willen verliezen in gissingen: waartoe moet de participatie dienen? Gaat het om recht doen aan de bezorgdheden van de burgerlijke samenleving en aan zijn dagelijkse expertise of gaat het er eerder om de twist het gras onder de voeten weg te maaien? Wat verwacht men werkelijk van de participatie? Waarover moet ze gaan en hoe hard moet ze wegen op de beslissing? Vanzelfsprekend hebben de richtschema's vooral te lijden onder een gebrek aan voorafgaande reflectie over dit aspect van het probleem. Van bij het

begin *en* duidelijk de grenzen van de hele participatieve procedure vastleggen, is de *conditio sine qua non* van haar slagen.

Zo is het valoriseren van de expertise van de bewoners niet in elke situatie even opportuun. Men mag deze ook niet op hetzelfde niveau zetten als deze van experts betrokken bij de verstedelijking van zones zoals deze geïndiceerd in het GewOP of het PIO. Voor bepaalde deelnemers aan het colloquium bestaat een 'goed project' vooreerst uit een goede architect en is het advies van de bewoners slechts nodig op niveau van de wijk. Voor anderen daarentegen impliceert praten over participatie de inclusie van alle actoren – in de eerste plaats de bewoners – bij het definiëren van de procedure zelf of zelfs bij het toewijzen van de budgetten, in een perspectief dat geïnspireerd is op het model van de participatieve budgetten van Porto Allegre.

Het lijkt dus op zijn minst logisch dat de publieke actoren in *lastenboeken*, die later het onderwerp van openbaar onderzoek zouden kunnen vormen, de grote lijnen van de herinrichting of de ontwikkeling van de sites in kwestie vastleggen en aanduiden wat kan of moet bediscussieerd worden en wat niet. In dit opzicht moeten de gewestelijke overheden hun rol van piloot en beslissingnemer spelen *in eerdere en latere fasen* van de procedure van uitwerking van het project. Daaraan kan toegevoegd worden dat, wat ook de marge is die aan de interventies van bewoners wordt toegelaten, het aan de politiek toebehoort de rol van bewaarder van het openbaar belang op te nemen.

De tweede vraag die moet onderzocht worden is uiteraard die van de bepaling van de deelnemers. Welke 'bewoners' betrekken bij het uitwerken van de richtschemas? Enkel de bewoners, omwonenden of burens van de sites in kwestie? De potentieel toekomstige bewoners? Alle burgers van de stad die geïnteresseerd zijn in gewestelijke aangelegenheden? Op versnipperde wijze of beroep doend op bestaande verenigingen?

In dit kader moet ook de vraag over pluralisme en representativiteit opgeworpen worden. Het is cruciaal voor de *optimale* legitimatie van de resultaten van een participatieve onderneming dat de verschillende groepen van de bevolking geraakt worden. Ten minste het feit bepaalde fracties van het publiek systematisch *niet* te bereiken (in zogenaamde achtergestelde buurten of buurten waar de meerderheid van de bevolking immigranten zijn of afstammen van immigranten) is een ernstig probleem.

Dit punt leidt tot de derde en laatste vraag over de procedure, haar verloop in de tijd, locaties, organisatoren, opvolging en middelen. Het is niet vanzelfsprekend dat het wenselijk is om systematisch een universele (vanuit het oogpunt van de geïndiceerden), formele (vanuit het oogpunt van de procedure *stricto sensu*) en bindende (vanuit het oogpunt van de resultaten) werkwijze op poten te zetten. Maar een dergelijke optie brengt – net zoals alle anderen – bepaalde keuzes en specifieke vereisten met zich mee. Meer exact dringen vragen zich op wat betreft de keuze van de bemiddelaar die de participatie moet organiseren, wat betreft de nood en de middelen om het ontstaan van collectieve meningen te bevorderen of – meer prozaïsch uitgedrukt – wat betreft de noodzaak van een 'klassiek' openbaar onderzoek na afloop van de uitwerking van een richtschema.

Het eerste punt dat vooraf onderlijnd moet worden is de nood aan een krachtig engagement van de (publieke en private) voornaamste actoren, zodat een participatieve procedure om de bewoners te betrekken werkelijk plaats kan vinden. Men kan zich dan afvragen in welke mate de *professionalisering* van bemiddelaars onvermijdelijk en wenselijk is. Is de vaak moeilijke mobilisatie van zogenaamd populair publiek de bevoegdheid en de verantwoordelijkheid van verenigingen? Zou het niet beter zijn dat de politiek aanvaardt niet boven maar *ten midden van* de mengeling te staan, in plaats van zich te laten vervangen door andere actoren?

Om af te sluiten moet gezegd dat observatoren en actoren van alle niveaus het met elkaar kunnen vinden over het belang van de fase van *opvolging* van elke participatieve procedure, *a fortiori* wanneer de projecten die moeten opgevolgd worden zich inschrijven op een lange termijn. Het is evenzo essentieel om alle aandacht en tijd die nodig is te schenken aan de (ook participatieve) *evaluatie* van de werkwijze.

Besluiten en aanbevelingen

Wij stellen voor de huidige synthese af te sluiten met achttien vaststellingen en voorstellen, die de drie assen, die hiervoor ontwikkeld werden, betreffen. Het gaat enerzijds om vaststellingen en voorstellen die hierboven in detail voorgesteld werden en er worden er anderzijds anderen naar voren geschoven.

Wat betreft governance, ten eerste

1/ Het is belangrijk de kwestie van de grenzen van Brussel en haar hinterland in acht te nemen. Deze kwestie is niet nieuw en was reeds onderwerp van recente onderzoeken¹⁸. Gaat ruimtelijke ordening – zeker op de schaal van een richtschema – enkel de bewoners van de negentien gemeenten aan of moeten alle gebruikers van de stad, of zelfs iedereen die zich betrokken voelt, gehoord worden? Hoe kan de toekomst op schaal van het Brussels Stadsgewest gedacht worden en tegelijkertijd de belangen van het BHG bewaard?

2/ Het is nodig de verdeling van bevoegdheden in het domein van stedenbouw in Brussel te verduidelijken, zowel tussen gemeenten en Gewest als tussen diensten, agentschappen en besturen die de laatste jaren floreerden¹⁹. De vermindering van de huidige macht van de gemeenten moet hierbij in het bijzonder overwogen worden, zonder dat te beschouwen als een wondermiddel. Recente evoluties hebben plaatsgevonden, zoals bijvoorbeeld op vlak van parkeren of de recente hervorming van het Brussels Wetboek voor Ruimtelijke Ordening (BWRO). De analyse wat betreft het beste beslissingsniveau (gewestelijk, gemeentelijk of gemengd) moet geval per geval gemaakt worden om te komen tot een harmonieuze verdeling van bevoegdheden, die recht doet aan de gemeentelijke autonomie en tegelijkertijd een oplossing biedt aan de huidige, vastgestelde problemen. Het Regeerakkoord 2009-

¹⁸ Van Wynsberghe C., Poirier J., Sinaert D. en Tulkens F., "De politieke en institutionele ontwikkeling van het Brussels Stadsgewest: bevindingen en perspectieven", in Brussels Studies, synthesesnota nr.10 van de Staten-generaal Brussel, februari 2009, 11 p.

¹⁹ Wij treden hiermee één van de eisen van het collectief Disturb, opgeworpen tijdens de regeerings-onderhandelingen van de zomer van 2009 bij.

2014 voorziet overigens dat “het Gewest moet gemachtigd zijn BBP's uit te voeren in strategische zones zoals deze staan omschreven in het BWRO (hefboomgebieden van het GewOP, GGB in het GBP)”²⁰.

3/ Door zijn tegenstrijdige uitdagingen is stedenbouw een domein waarin vaak geschommeld wordt tussen de toepassing van de regel en het afwijken ervan. Dit mechanisme laat het ontspannen van juridisch te rigide regimes toe, maar draagt het risico in zich van een extreme verzwakking van normen. Er moeten dus nauwkeurige regels opgesteld worden over de mogelijkheden tot afwijkingen van de legale normen.

4/ Het nut van instrumenten met richtingaangevende draagwijdte en niet-verorderende, zoals het richtschema, zou het onderwerp moeten zijn van een onderzoek voorafgaand aan hun gebruik, meerbepaald omwille van het feit dat zij toegevoegd worden aan bestaande instrumenten; zo moeten ze ook onderwerp vormen van een *a posteriori* evaluatie van hun verdiensten.

5/ Een dreiging weegt op de richtschema's, met name die van onwettelijkheid bij gebrek aan een impactstudie omtrent het milieu, zoals een Europese richtlijn over plannen en programma's dat vereist. De vraag is te weten of het richtschema een 'plan' of een 'programma' is volgens de onderverdeling van de richtlijn. Er is geen duidelijk juridisch antwoord rond dit punt, waarrond toch klaarheid zou moeten bestaan.

6/ Het belang van het publiek grondbeheer moet naar juiste waarde geschat worden. Het kan niet herleid worden tot grondbezit, maar bestaat uit verschillende elementen gaande van reglementaire omkadering van projecten tot verschillende vormen van PPS.

Wat betreft de PPS, vervolgens

7/ De notie van PPS is niet juridisch gedefinieerd. Ze omvat een serie van situaties die feitelijk zeer verschillend zijn²¹. Het is dus raadzaam de slogan 'laat ons aan PPS doen' te overstijgen om *in concreto* te bepalen waar men het over heeft.

8/ Het belang van deze partners ligt in het in overeenstemming brengen van bijzonderheden eigen aan de private (vb. expertise, financiering) en de publieke (vb. bezit van het publieke domein valoriseren) sectoren. Het is essentieel de gevallen te bepalen waarin verschillende vormen van PPS geschikt kunnen zijn.

9/ Deze publiek-private samenwerking moet altijd onderwerp vormen van een volledige evaluatie van voordelen en kosten. Het is dus in deze voorafgaande fase dat de publieke overheden de grootste rol te spelen hebben, op het gevaar af een vuur van

²⁰ Brussels Hoofdstedelijk Gewest, Een duurzame ontwikkeling van het gewest ten dienste van de Brusselaars, Regeerakkoord 2009-2014, Brussel, 12 juli 2009, p.57.

²¹ Tulkens F., “Les partenariats public-privé : six constats critiques en guise de conclusions” in Lombaert B. (red.), Les partenariats public-privé (P.P.P.) : un défi pour le droit des services publics, Brugge, La Charte, 2005, p. 387-388.

kritieken te moeten doorstaan²². Een recent handboek voorziet vanuit dit perspectief een nuttig instrument met het oog op een publieke beslissing²³.

10/ De kwestie van de selectiewijze van één of meerdere private partners blijkt essentieel, net zoals de bepaling van de doelen van de toekenning van de markten; de concurrentieregels moeten in dat opzicht juridisch gerespecteerd worden.

11/ Het probleem van machtsevenwicht wat het nemen van gezamenlijke beslissingen betreft, blijft delicaat en cruciaal. Laat ons niet willen verdoezelen dat zowel de publieke als de private sector het moeilijk kunnen hebben om samen te werken: de eersten uit vrees voor het verlies aan macht, die ze soms nog als absoluut beschouwen, en de tweeden door de wil om zelf het algemeen belang te bepalen terwijl ze daar niet toe gemachtigd zijn. De praktijk van de PPS moet uitmonden in de ontwikkeling van een samenwerkingscultuur, die een duidelijkere afbakening van de respectieve rollen toelaat.

12/ Ten slotte mogen de publieke overheden de kwestie van de economische rendabiliteit van projecten niet negeren. Door het totaal van de risico's of te zware lasten door de private partner te laten dragen, loopt men de kans dat het project mislukt, meerbepaald door oppositie van financiële organismen die aangeschreven worden door de betrokken bedrijven, maar normaliter niet deelnemen aan de definitie van de projecten.

Wat betreft de participatie, ten slotte

13/ Adviesrecht of beslissingsrecht? Om de mensen niet te misleiden, mag men deze types niet verwarren²⁴. Men kan bijvoorbeeld op voorhand stellen dat de participatie dient tot het nemen van een beslissing, maar niet de waarde heeft van een beslissing. In ieder geval moet de overheid 'de participatie in rekening brengen' en bijgevolg haar beslissingen motiveren in het licht van de resultaten van de participatie.

14/ Het is belangrijk participatieve momenten op die wijze te organiseren dat er duidelijke en gemotiveerde besluiten uit voortvloeien. Op dezelfde manier vereist de jurisprudentie dat de resultaten van overlegcommissies een advies opleveren – unaniem of ten minste een meerderheidsadvies – en niet een juxtapositie van standpunten waaruit men niet kan afleiden in welke richting het advies gaat en waarop de beslissingnemers zich niet kunnen baseren om hun beslissing op correcte wijze te motiveren.

15/ De secundaire maar mogelijks gunstige effecten van een frequenter gebruik van een zogenaamd participatief proces op de sociale banden of op de professionalisering van de betrokken actoren mogen niet onderschat worden.

²² Zie het (kritische) rapport van het Rekenhof over het gebruik van PPS in Vlaanderen, februari 2009, Doc. VI. Parl., 37-A (2008-2009) - 1, 115 p.; www.rekenhof.be/publicaties).

²³ Manuel pratique des partenariats public-privé constructifs en Région wallonne, maart 2009, 178 p.

²⁴ Voor een uitgebreide rechtsanalyse van het fenomeen van participatie in het kader van openbare onderzoeken, zie Delnoy M., La participation du public en droit de l'urbanisme et de l'environnement, Brussel, Larcier, 2007, 937 p.

16/ De participatie moet uitgedacht worden in de tijd: als ze voorzien wordt voorafgaand aan de definitie van projecten, moet men zich ook inspannen voor een opvolging na de toepassing en het in de praktijk brengen van deze projecten.

17/ In dezelfde gedachtegang bevestigt de meest recente ervaring dat participatie geen overbodig ornaat is voor de publieke politiek. De praktijk ervan impliceert veel-eisende procedures waarvan de effecten zich concreet en duurzaam doen voelen, inclusief bij mislukkingen.

18/ Meer algemeen ten slotte constateren we dat de nieuwe evoluties het risico op werkelijke concurrentie tussen vertegenwoordigers en vertegenwoordigden niet uitsluiten en in bepaalde gevallen zelfs leiden tot gerechtelijke arbitrage²⁵. Daaruit volgt een '*burgerlijk zwaard van Damocles*' dat zwaar weegt op stedenbouwkundige en milieugerelateerde beslissingen die de lokale overheden moeten nemen.

De ervaring van de eerste richtschema's in het BHG is dus een kans die moet gegrepen worden om de efficiëntie van processen van publieke actie op vlak van stedenbouw in Brussel te verbeteren. De zwaktes zouden niet mogen aangehaald worden om de inspanningen te vertragen, maar eerder om de weg die nog moet afgelegd worden in te schatten.

²⁵ Zo kan men de recente gerechtelijke beslissingen, die toegelaten hebben dat bewoners reageren in naam van hun gemeente op de opschorting van aktes die nochtans door de gemeente zelf gemachtigd waren, lezen. Zie Pijcke G. en Tulkens F., "L'action en cessation environnementale exercée par les habitants : une action populaire consacrée par la Cour constitutionnelle ?" note sous CC, n70/2007, 26 april 2007, Amen-Env, 2007/4, p. 205-212.